

Como país de tránsito, Tailandia se enfrenta a un reto particular. Las autoridades tailandesas consideran a los rohingyas como una amenaza para la seguridad nacional. La 'deportación informal', en forma de transferencia a los intermediarios, que los trasladan a Malasia, parece estar a la orden del día, una estrategia que resulta explotadora, en vez de punitiva. Sin embargo, es probable que semejante respuesta cree un efecto llamada adicional.

Parece que la promesa, realizada por Malasia, de emitir permisos de trabajo/residencia a los rohingyas se ha desvanecido: el proceso de registro ha quedado pospuesto indefinidamente y no es probable que se reanude. Son habituales las medidas severas contra los inmigrantes ilegales, entre los que se encuentran los refugiados. ACNUR detuvo el registro de rohingyas para su protección temporal a finales de 2005 y no lo ha reiniciado.

Los movimientos marítimos descritos representan un serio problema en una región donde los mecanismos de protección para los solicitantes de asilo ya están debilitados y donde el espacio de ACNUR para ejercer su mandato no deja de reducirse. Ninguno de los países afectados ha ratificado la Convención sobre los Refugiados ni ha promulgado leyes para la protección de los refugiados. Identifican esos movimientos como tráfico ilegal de migrantes económicos y no están dispuestos a considerar a los refugiados rohingya como solicitantes de asilo ni a permitir la participación de ACNUR. No cabe duda de que los refugiados rohingya se embarcan en ese peligroso viaje a fin de huir de la opresión sistemática, la

discriminación y las violaciones de los derechos humanos, y no sólo debido a motivos económicos. De este modo, podría aducirse que los refugiados rohingya son, prima facie, 'personas dentro de la competencia' de ACNUR.

Se suele considerar a esos movimientos irregulares por barco como tráfico ilegal de personas en lugar de trata de personas porque no reúnen las tres condiciones de la definición del Protocolo de Palermo⁴: movimiento, medio (engaño o fuerza) y entrega a una situación de explotación. No obstante, si los intermediarios que los reciben en Tailandia o en Malasia los fuerzan a trabajar o a la esclavitud, según se definen en el Protocolo, consistiría en trata de personas. Tailandia ha firmado, pero no ha ratificado, los dos Protocolos sobre el tráfico y la trata y, hace poco, ha aprobado una ley nacional contra el tráfico ilegal. Malasia no es parte de ninguno de esos instrumentos legales internacionales. No obstante, todos los países afectados han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y deben proteger a los menores conforme a lo dispuesto en ella. El hecho de que los rohingyas sean apátridas viene a complicar aún más la cuestión y expone con mayor gravedad la incapacidad de la comunidad internacional de atender su desesperada situación y de protegerlos.

Debido a su mandato internacional para proteger a los refugiados y a los apátridas, ACNUR debería participar y, en colaboración con los países de acogida, debería buscarles soluciones convenientes. Unas estrategias de protección adecuadas han de tener en cuenta las preocupaciones legítimas de esos gobiernos sobre los

movimientos irregulares, pero también deben garantizar los derechos de los refugiados del mar de etnia rohingya.

Chris Lewa (chris.lewa@gmail.com) es la coordinadora del Proyecto Arakan, una ONG local dedicada a investigar y defender los derechos humanos de la minoría étnica rohingya en Birmania.

1. Véase www.unhcr.org/news/NEWS/47cd360411.html
2. El Proyecto Arakan es una ONG de investigación y defensa de los derechos humanos con sede en Tailandia, que se centra, sobre todo, en la grave situación de los apátridas de etnia rohingya en el norte del estado de Arakan (Birmania). Se pueden encontrar los documentos e informes elaborados por Chris Lewa en la Biblioteca en línea sobre Birmania www.burmalibrary.org
3. La Ley de Ciudadanía, de 1982, define a los ciudadanos como los miembros de los grupos étnicos establecidos en Birmania antes de 1823, el principio del régimen colonial británico en el país. Los rohingyas no constan entre las 135 'razas nacionales' que figuran en la lista del gobierno y, por lo tanto, son apátridas.
4. Los protocolos sobre tráfico ilegal y trata de personas se encuentran en www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Fulltext

El 28 de marzo de 2008, el Primer Ministro tailandés anunció que Tailandia estaba considerando la posibilidad de detener a los refugiados del mar de etnia rohingya en una isla desierta. "Para impedir la afluencia, tenemos que mantenerlos en un lugar inhóspito. Los que estén a punto de seguirles sabrán que la vida aquí será difícil, de modo que no intentarán entrar furtivamente", manifestó.

Véase www.bangkokpost.com/290308_News/29Mar2008_news03.php <http://www.bangkokpost.com/290308_News/29Mar2008_news03.php>

Quedarse no es fácil: el impacto de los reasentamientos masivos

Susan Banki y Hazel Lang

En un contexto en el que la repatriación y la integración local son imposibles como soluciones duraderas, el reasentamiento se está convirtiendo en una opción cada vez más atractiva.

"Chuwa ma yeh, ga ma ye" es una expresión en lengua karenia que se traduce aproximadamente como "entre la espada y la pared" o, más literalmente, "tan difícil es avanzar como volver". La frase capta muy bien el sentir de muchos de los 145.000 refugiados de la

frontera entre Birmania y Tailandia que, tras décadas de permanencia en campos de refugiados con los ojos puestos en Birmania, se les ofrece ahora la posibilidad de reasentarse en un tercer país. En 2007, más de 14.000 refugiados de los campos

optaron por esta alternativa y se espera que en 2008 lo hagan hasta 20.000 más.

Por un lado, es difícil avanzar; obviamente, los refugiados están preocupados y confusos sobre la vida que les espera en su nuevo país si deciden emigrar. La mayoría reconoce que incluso los que cuentan con una buena educación experimentarán serias dificultades sociales, económicas y culturales, sobre todo al principio.

Por otro lado, volver no sólo es difícil, sino prácticamente imposible. Con los abusos y la intransigencia de la Junta militar birmana, los refugiados no pueden regresar a casa por el momento.

Se podría añadir un tercer componente a la frase de los karenios: es difícil quedarse. Aunque los refugiados de los campos en Tailandia han percibido ayuda de más de veinte organizaciones humanitarias, la vida en un limbo legal les ha pasado factura. Por ahora, los residentes en los campos tienen restringida la libertad de movimiento y son pocos los que pueden abandonarlos para encontrar un medio de vida o seguir estudiando.

Sin embargo, conforme el programa de reasentamiento va ganando relevancia, es importante recordar que no todos los refugiados se van a reasentar. Aquellos que nunca van a hacerlo, o que lo harán dentro de unos años, se merecen la atención de los trabajadores humanitarios y de los responsables del desarrollo de políticas, porque sus necesidades de protección a corto y largo plazo son incluso mayores que las de aquellos que se reasientan. Por este motivo, el Comité de Coordinación de los Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia (CCSDPT, por sus siglas en inglés¹), el organismo coordinador de las ONG que trabajan en la frontera entre Birmania y Tailandia, encargó un informe para determinar el impacto del reasentamiento entre la restante población de refugiados.²

En primer lugar, el estudio indica que, aunque el reasentamiento ha hecho mucho por acrecentar la esperanza de los que se reasientan, gran parte de los que se quedan han experimentado una pérdida de moral cuando se van sus amigos y conocidos. El reasentamiento ha socavado la energía de los refugiados que han trabajado en pro del cambio en Birmania y no ha hecho nada por mejorar las condiciones de los desplazados internos en dicho país.

En segundo lugar, aunque el reasentamiento se está produciendo en masa, se ha marchado primero una mayor proporción de refugiados con más nivel de educación, habilidades y experiencia que el resto de la población. En parte, este aspecto se debe a que algunos países de destino tendían a seleccionar a los refugiados que iban a acoger no por su condición de refugiado, sino por su “potencial de integración”, que suele reflejarse en los que cuentan con mayor formación y preparación.

Además, el método de “el primero que llega es el primero que se marcha” empleado para establecer las prioridades entre los solicitantes conllevaba que los que habían permanecido en los campos durante más tiempo eran los primeros en reasentarse. Esas personas solían ser las de mayor formación y preparación, por lo que, en las primeras etapas de los reasentamientos, este hecho reforzó la rápida disminución de los trabajadores mejor preparados en los campos.

Pérdida de capacidad

Es cierto que el planteamiento del reasentamiento de grupos adoptado por Estados Unidos, que es bastante rápido y no establece una cantidad máxima de refugiados que pueden aceptarse ni criterios de aceptación relacionados con “el potencial de integración”, acabará por equilibrar la fuga desproporcionada de líderes con formación. Como ha subrayado ACNUR, la demanda de servicios en los campos disminuirá cuando se reduzca la población significativamente. Sin embargo, en algunos de ellos, el daño ya está hecho, y es casi irreversible.

Conforme se marchan las personas con formación y preparación, se hace más difícil encontrar sustitutos entre la población restante y se sobrecarga la oferta de servicios en los campos. Como los campos de refugiados no son un mercado de trabajo abierto, sólo hay un número limitado de trabajadores formados para tareas básicas, incluso para los puestos esenciales de liderazgo. En algunos campos, especialmente en aquéllos donde el proceso de reasentamiento empezó antes de que Estados Unidos adoptara su estrategia de reasentamiento de grupos, casi todas las personas con educación secundaria superior tienen un empleo. Asimismo, los líderes y los gestores con experiencia han abandonado estos campos en grandes proporciones. Esta circunstancia ha repercutido principalmente en dos sectores de la vida de los campos: el sanitario y el educativo.

En el primer sector, la marcha de muchos refugiados con formación superior que trabajaban en el ámbito de la salud ha afectado a la disposición de las ONG sanitarias para ofrecer servicios de salud de buena calidad. Médicos no refugiados (normalmente tailandeses o extranjeros) supervisan al personal refugiado y ofrecen formación, pero, actualmente, las

actividades cotidianas de las agencias de salud recaen en el personal refugiado. La formación del personal nuevo no sólo requiere tiempo (dieciocho meses para los practicantes y entre nueve meses y un año para los trabajadores de maternidad), sino también experiencia. Los recién formados, incluso si disponen del tiempo necesario para recibir la formación completa, no se encuentran en posición de liderar el sector sanitario. Uno de los campos ya se ha visto obligado a cerrar uno de sus centros de atención primaria debido a la marcha de su personal. En otro de ellos



se ha observado un gran aumento del número de derivaciones a los hospitales cercanos por parte de sus trabajadores, debido a la falta de medios en los campos. Según disminuye la cantidad de personal médico, aumenta el riesgo de que el campo sufra una crisis de salud pública.

En el sector educativo, los profesores también se están reasentando en mayor número. Siempre ha sido difícil encontrar buenos profesionales docentes (incluso antes de que comenzaran los reasentamientos) y seguirá siéndolo. No obstante, es más preocupante la pérdida de supervisores, directores de colegio, coordinadores de asignaturas, formadores de profesorado y otro personal educativo con mucho tiempo de servicio. Muchas

Una joven refugiada birmana cumplimenta documentos de identificación para su reasentamiento, campo de refugiados Mae La, Tailandia

de esas personas han recibido formación en herramientas educativas clave, como el desarrollo de los programas formativos, la gestión de las clases y la supervisión de la escuela. La pérdida del personal que puede ofrecer orientación educativa agudiza el problema de la marcha de los profesores con una larga carrera, lo cual influye en la calidad de la enseñanza, el seguimiento y la formación.

El sector educativo también se ve afectado por el reasentamiento por otros dos motivos. En primer lugar, como los profesores reciben un salario menor que otros trabajadores de las ONG, las pérdidas que se produzcan en otros sectores agravarán las carencias del ámbito educativo, ya que los profesores se sentirán tentados a optar por otros puestos de trabajo mejor remunerados. En segundo lugar, la perspectiva que adoptaron las agencias educativas, basada en el desarrollo de las capacidades, se diseñó pensando en la repatriación y, en concreto, para que los refugiados pudieran realizar su propia formación, seguimiento y gestión. Este mismo planteamiento hace que ahora el sistema educativo sea más vulnerable al declive.

El sector de la administración de los campos también se ha resentido de algunas de las consecuencias del reasentamiento, aunque no en la misma medida. En este caso, el impacto del reasentamiento en la cantidad de trabajadores de las organizaciones comunitarias ha podido asimilarse hasta la fecha, ya que sus estructuras permiten una sucesión de personal relativamente sencilla en esos puestos, aunque la marcha de los profesionales clave ha originado una carga de trabajo mayor para los restantes miembros del comité. En conjunto y en comparación, se ha marchado o ha solicitado la repatriación un número menor de miembros del personal.

Conforme disminuyen los recursos generales de personas con formación, preparación y experiencia en los campos, las ONG buscan al mejor personal entre el disponible y competirán inevitablemente por los trabajadores cualificados de las Organizaciones Basadas en la Comunidad (OBC). Las personas contratadas para trabajar a tiempo completo en una ONG podrán dedicarle menos tiempo a las OBC, que normalmente no ofrecen remuneración.

No sólo en Tailandia el reasentamiento tiene consecuencias negativas para la población restante (especialmente a corto

plazo): los refugiados de Bhután que viven en Nepal están a punto de ser reasentados de forma masiva, y otros grupos de refugiados también van a optar por el reasentamiento como la solución duradera más factible. Nuestra investigación indica que, a corto plazo, los reasentamientos masivos incrementan las necesidades de la población que se queda, ya que los campos de refugiados precisan mayor formación para reemplazar a los trabajadores experimentados que se han marchado. Las siguientes recomendaciones se desarrollaron concretamente para la población refugiada de la frontera entre Tailandia y Birmania, y a ellas se han incorporado otras de ACNUR.³ Muchas de estas sugerencias ya se están aplicando. En otros contextos de reasentamiento masivo, otras recomendaciones semejantes podrían ser convenientes.

- animar a los donantes a que financien iniciativas y programas de formación y de desarrollo de las capacidades para el personal nuevo y el que no tiene experiencia en los campos
- poner en marcha la formación para los sustitutos nuevos tan pronto como sea posible y hacer “seguimientos” con un grupo de personas disponibles
- con la mayor urgencia posible, realizar una encuesta sobre las capacidades de trabajo y las habilidades de la población del campo de refugiados para identificar a aquéllos que podrían ser incluidos en el grupo de sustitutos
- contratar a los trabajadores del campo de entre los recién llegados y la población local (tailandesa)
- promover, en la medida de lo posible, un proceso de reasentamiento abierto y previsible para que los refugiados sepan cuándo tendrá lugar el reasentamiento y las agencias de ayuda a los campos puedan determinar cuándo se marcharán sus trabajadores
- aumentar la eficacia de los servicios mediante una reevaluación de las necesidades de los campos, la combinación de instalaciones y la simplificación de las estructuras de gestión
- animar a los refugiados con formación a que se reubiquen entre los campos
- estudiar la posibilidad de conseguir un acuerdo voluntario con los refugiados, en colaboración con el país de acogida, por el que retrasarán el reasentamiento durante un periodo determinado o hasta que los sustitutos hayan recibido una formación completa
- animar al país de acogida a que emita permisos para los refugiados, trabajadores expatriados y personal

local de las ONG y OBC para trabajar y desplazarse entre campos

- promover los contratos a largo plazo entre el personal nacional y expatriado para garantizar su continuidad en el sistema
- defender una mayor integración de los refugiados que se quedan en los sistemas nacionales de educación y salud, además de aprobar formalmente los programas para el desarrollo de los medios de vida dentro y fuera de los campos

El reasentamiento ha tenido algunas consecuencias positivas, como la reducción de la masificación de los campos, el envío de remesas, el incremento de oportunidades de trabajo para los refugiados más jóvenes y el aumento de la eficacia de los servicios del campo. Pero para muchos de los que se quedan, especialmente a corto plazo, la pérdida de los trabajadores más formados ha exacerbado las dificultades de la vida en el campo. Predecir cómo y cuándo van a aparecer vacantes y planificar el futuro permitirá mitigar, al menos, una de las consecuencias del reasentamiento.

Susan Banki (s.banki@griffith.edu.au) y Hazel Lang (hazellang@yahoo.com.au) son investigadoras de la Universidad de Griffith, Australia (www.griffith.edu.au), donde trabajan actualmente en un proyecto de tres años de duración del Consejo de Investigación Australiano, centrado en el desplazamiento prolongado en Asia. El socio intermediador del proyecto es la ONG australiana Austcare (www.austcare.org.au).

El presente artículo se basa en las investigaciones encargadas por el Comité de Coordinación de los Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia. No obstante, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones son de las autoras únicamente y no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros del Comité.

1. www.ccsdpt.org

2. Informe de Susan Banki y Hazel Lang, ‘Planificar el futuro: el impacto del reasentamiento en la población que permanece en el campo’ (‘Planning for the Future, The Impact of Resettlement on the Remaining Camp Population’), julio de 2007; disponible en versión electrónica en www.tbhc.org. Las conclusiones, resumidas en el presente artículo, incorporan comentarios de ACNUR sobre su evaluación del informe original: ACNUR, ‘Evaluación de las recomendaciones relativas al impacto del reasentamiento en la población restante en los campos de Tailandia’ (‘Assessment of Recommendations Relating to the Impact of Resettlement on the Remaining Camp Population in Thailand’), octubre de 2007.

3. Ibid y Herve Isambert, ACNUR, ‘El impacto del reasentamiento en el sector sanitario en los campos de la frontera entre Tailandia y Birmania: hacia un planteamiento estratégico’ (‘Impact of Resettlement on the Health Sector in the Thai/Myanmar Border Camps: Towards a Strategic Approach’), septiembre de 2007.